

CALL NO.  
CA1  
HW 82  
-80N17

GOVT

November 5, 1980  
Le 5 novembre 1980

(5)

3 1761 11557221 6



Discussion Paper  
Document de travail

ACTIVE SPORT & RECREATION PROGRAM

PROGRAMME D'ACTIVITÉS SPORTIVES ET RÉCRÉATIVES  
POUR LES AUTOCHTONES

Honourable Gerald A. Regan  
Minister responsible for  
Business and Amateur Sport

Honorable Gerald A. Regan  
Ministre responsable de la  
Condition physique et du Sport amateur





CA1  
HW82  
- 80N17

November 5, 1980  
Le 5 novembre 1980

(5)




Discussion Paper  
Document de travail

NATIVE SPORT & RECREATION PROGRAM

PROGRAMME D'ACTIVITÉS SPORTIVES ET RÉCRÉATIVES  
POUR LES AUTOCHTONES

Honourable Gerald A. Regan  
Minister responsible for  
Fitness and Amateur Sport

L'honorable Gerald A. Regan  
Ministre responsable de la  
Condition physique et du Sport amateur



Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115572216>



## OBJECTIF

Présenter au Cabinet des options quant à l'avenir du Programme d'activités sportives et récréatives pour les autochtones administré actuellement par Condition physique et Sport amateur.

## HISTORIQUE

La Direction générale de la Santé et du Sport amateur (SSA) du ministère de la Santé et du Bien-être social fut chargée, en 1972, d'entreprendre un programme expérimental d'une durée de 5 ans en vue d'aider les associations d'autochtones à mettre sur pied des programmes d'activités sportives et récréatives. Ce programme avait comme principaux objectifs de favoriser au sein de la collectivité autochtone les initiatives en matière de sport et de loisirs et de former parmi eux des gestionnaires de programmes compétents en ce domaine.

La première expérience qui a duré 5 ans s'est terminée le 31 mars 1977. Le programme a été prolongé jusqu'au 31 mars 1978 à la condition que le programme soit révisé avant d'en demander la prolongation après cette date. Un "comité directeur" a donc été mis sur pied à cette fin. Il se composait de membres du Secrétariat du Conseil du Trésor, du ministère de la Santé et du Bien-être social, du Secrétariat d'État, du Conseil national des autochtones et de la Fraternité nationale des Indiens.

En général, les conclusions du comité directeur appuient la position adoptée par la collectivité autochtone, à savoir que les sports et les loisirs font partie intégrante de la culture autochtone. Dans cette optique, le Programme d'activités sportives et récréatives a grandement facilité l'évolution de la collectivité indienne. Le rapport faisait remarquer que certaines bandes indiennes interprétaient le mot loisirs de façon à englober une grande variété d'activités culturelles, ce qui a créé un certain chevauchement avec les activités du Secrétariat d'État.

Le comité directeur a esquissé certaines options quant à la façon d'offrir et de gérer le programme. On aurait pu le diviser en deux sections, l'une pour les Indiens inscrits et l'autre pour les Métis/Indiens non inscrits et attribuer respectivement la responsabilité de chaque section au ministère des Affaires indiennes et du Nord et au Secrétariat d'État. Entre autres possibilités, on aurait pu verser les fonds aux provinces ou directement aux organisations autochtones, c'est-à-dire à la Fraternité nationale des Indiens ou encore, comme ce fut finalement accepté, de maintenir le statu quo, CPSA conservant la gestion par l'entremise des organisations autochtones.

Après la révision du programme, la prolongation en fut approuvée jusqu'à concurrence de \$1,662,000 pour l'exercice financier 1978-1979 et, vu la réduction générale du budget de CPSA, jusqu'à concurrence de \$1,092,000 pour l'exercice financier 1979-1980. Ce budget est accordé à la fois pour l'administration et les projets. On trouvera à l'annexe "A" un état récapitulatif des sommes accordées.

Le 11 avril 1980, CPSA a reçu du Conseil du Trésor l'autorisation de procéder au versement des contributions aux associations autochtones pour un semestre du présent exercice financier, à condition qu'une décision touchant l'avenir du programme, fondée sur le présent mémoire, soit présentée au Cabinet. En outre, il fut demandé d'établir un plan détaillé pour la poursuite du programme. Ce plan a maintenant été établi, en consultation avec des groupes autochtones.

Le 25 septembre 1980, le Conseil du Trésor a approuvé un financement intérimaire pour une période additionnelle de six mois (1<sup>er</sup> octobre 1980 au 31 mars 1981), étant donné que le Cabinet n'avait pu prendre décision sur l'avenir du programme.

## FACTEURS

Les sports et les loisirs constituent des éléments essentiels dans l'instauration d'un sens de l'appartenance à une collectivité. Lorsqu'une équipe gagne lors d'un événement sportif, toute la collectivité en éprouve de la fierté. La



## OBJECTIVE

To present to Cabinet alternatives for the future of the Native Sport and Recreation Program presently administered by Fitness and Amateur Sport.

## BACKGROUND

Fitness and Amateur Sport Branch (FAS) of the Department of National Health and Welfare was directed in 1972 to undertake a five year experimental program to assist Native People to develop sport and recreation programs. The major objectives of the program were to develop native sport and recreation leadership and to establish competent sport and recreation program management capability within the Native Community.

The initial five year experiment concluded on March 31, 1977. The program was extended to March 31, 1978 with the proviso that a review of the program be conducted prior to a submission being prepared seeking its continuation beyond March 31, 1978. To this end, a "Steering Committee" with membership from the Treasury Board Secretariat, the Department of Health and Welfare, the Secretary of State, the Native Council of Canada and the National Indian Brotherhood was organized to evaluate the program.

In general, the findings of the steering committee supported the premise held by the Native Community that sport and recreation are an integral component of Native cultural expression. In this light the sport and recreation program had significantly facilitated Indian community development. The report noted that the word recreation was interpreted by a number of Indian bands to include a wide variety of cultural pursuits and therefore some overlap with the activities of Secretary of State existed.

The steering committee outlined a number of options with respect to how the Program should be delivered and managed, such as to divide the program into a Status Indian component and a Métis/Non-Status Indian and Inuit component, and to assign responsibility for each component to Indian and Northern Affairs and to Secretary of State respectively. Other options included provision of funds to the provinces or directly to native organizations i.e. National Indian Brotherhood or, as was finally accepted, to maintain the status quo with management by FAS through Native Organizations.

In response to the program review a continuation of the program was approved up to an amount of \$1,662,000 for the fiscal year 1978-79 and, in conjunction with a general reduction in FAS budget, \$1,092,000 for the fiscal year 1979-80. This budget is allocated to support both administration and projects. A historical summary of this allocation is presented in Appendix A.

On April 11, 1980 Fitness and Amateur Sport received Treasury Board approval to provide contributions to Native Associations for six months of this fiscal year on condition that a decision as to the future of the program based on this Memorandum be taken by Cabinet. In addition, the request was made that a detailed plan be developed for continuing the program. In this regard, a plan prepared in consultation with Native groups has been developed.

On September 25, 1980 Treasury Board approved interim funding for a further period of six months (October 1, 1980 to March 31, 1981) as Cabinet had not had the opportunity to make a decision on the future of the program.

## FACTORS

Sport and recreation are fundamental ingredients in the establishment of a sense of community and belonging among a group of people. Success by a team in a sporting event provides a sense of pride for the whole community.



participation à des loisirs non compétitifs rassemble les gens dans un but commun. Bien que les avantages d'un programme d'activités sportives et récréatives soient évidents, on peut se demander si les gouvernements devraient s'engager directement dans la promotion de cette activité alors qu'il s'agit essentiellement d'une question de choix. La personne est libre de participer ou non, bien que les personnes défavorisées comme les autochtones n'aient pas le choix à moins qu'on ne leur en donne l'occasion, sous forme d'installations et d'animateurs.

Condition physique et Sport amateur assume la responsabilité de promouvoir ces activités au Canada. Son mandat lui enjoint aussi de promouvoir les loisirs sportifs qui constituent un moyen d'améliorer la condition physique. Pour réaliser l'égalité des chances à travers le pays, on porte donc une attention spéciale aux groupes défavorisés qui participent très peu aux sports et aux loisirs. La collectivité autochtone canadienne constitue l'un de ces groupes défavorisés, qui, à cause de différences culturelles et souvent de leur isolement géographique, n'ont pas les mêmes possibilités de pratiquer des sports et des loisirs que les autres Canadiens. Les groupes autochtones en particulier n'ont pas le nombre voulu d'animateurs (entraîneurs, directeurs et administrateurs des loisirs) pour faire fonctionner un programme permanent de sport et de loisirs.

Au cours des dix dernières années, des progrès importants ont été réalisés dans l'implantation de programmes de sports et de loisirs destinés aux collectivités autochtones du pays. Les associations autochtones provinciales offrent maintenant des programmes de ce genre. Plus récemment, on a établi à l'échelon national des conseils autochtones des sports. Ces organismes appuient les efforts des dirigeants autochtones des loisirs et aident à la fondation d'équipes de compétition. De bonnes relations de travail ont été créées avec Condition physique et Sport amateur, afin de fournir des conseils et d'établir une liaison avec le Centre national du sport et de la récréation. Les problèmes qu'a déjà causés une comptabilité inadéquate quant à l'usage des fonds ont été résolus en grande partie en améliorant la gestion financière. En dépit de nombreuses difficultés, on a réussi à mettre sur pied un programme stable qui de toute évidence profite à la collectivité autochtone canadienne.

Divers ministères fédéraux participent, d'une façon ou d'une autre, à des programmes de loisirs offerts aux Canadiens. Les programmes de récréation pour les autochtones sont administrés par trois ministères: le ministère des Affaires indiennes et du Nord, le Secrétariat d'État ainsi que Condition physique et Sport amateur. Mais ces trois programmes sont très différents de par leur conception et malheureusement leur administration n'a pas toujours reflété cette réalité. Affaires indiennes et du Nord verse une subvention per capita aux bandes indiennes qui peuvent l'utiliser à n'importe quelle fin reliée aux loisirs. Le Secrétariat d'État finance les loisirs culturels. Condition physique et Sport amateur se limite aux sports et aux loisirs sportifs et verse des contributions en vue de former des administrateurs et des animateurs. Grâce à une coopération ou une cogestion, ces trois programmes pourraient se compléter les uns les autres.

Dans le passé, les fonds destinés aux trois programmes de loisirs autochtones n'ont pas toujours été utilisés aux fins prévues. Des fonds provenant de Condition physique et Sport amateur, d'une part, ont été utilisés par des groupes d'Indiens pour des loisirs culturels et des fonds provenant du Secrétariat d'État, d'autre part, ont servi à des loisirs sportifs. Cette situation qu'on a déjà connue s'explique en grande partie par le fait que les buts et objectifs des programmes n'étaient pas bien définis. En 1977, le Programme révisé de loisirs pour les autochtones de Condition physique et Sport amateur se fixait clairement comme but:

"d'aider les organismes d'autochtones dans le domaine des sports et des loisirs (sportifs) en vue d'élargir la participation, notamment des jeunes, des citoyens du troisième âge et des femmes; augmenter la qualité et la diversité des facilités d'accès et améliorer la performance jusqu'au point où les autochtones pourront participer pleinement dans leur milieu à des compétitions qui correspondent à leur héritage ou à des événements sportifs plus importants avec d'autres Canadiens, s'ils choisissent de le faire."



Participation in non-competitive recreational pursuits pulls people together with a common purpose. While the benefits of sport and recreation programs are clear there may be doubt as to whether governments should be directly involved in promoting an activity that is essentially a matter of choice. The freedom to participate lies with the individual however, in the case of disadvantaged people such as the Natives, a choice cannot be made unless the opportunity is available in the form of facilities and leadership.

It is the responsibility of Fitness and Amateur Sport to promote both Sport and Fitness in Canada. It follows from this mandate that the promotion of physical recreation is also a responsibility since it is the major means of improving fitness. In order to provide an equal level of opportunity across the country, disadvantaged groups, within which participation in sport and recreation is low, are singled out for special attention. The Native community in Canada is one such disadvantaged group that, because of cultural differences and often remote isolated location, have not had the same opportunity for participation in sport and recreation as other Canadians. Native groups in particular, lack the leadership skills (coaches, recreation directors and administrators) that are needed to maintain an ongoing sport and recreation program.

Over the past ten years, significant progress has been made in the establishment of sport and recreation programs for Native communities across the country. Now, sport and recreation programs are provided by provincial Native association. More recently Native Sport Councils have been planned at the national level. These organizations support the work of Native recreation directors and the establishment of competitive league play. A working relationship has been established with Fitness and Amateur Sport to provide advice and encourage liaison with the National Sport and Recreation Center. Past problems with inadequate accounting for the use of funds have largely been resolved through improved financial management. In spite of many difficulties, a solid program has been established for which the benefits are clearly visible to the Native community in Canada.

A wide variety of federal departments are involved in some way in the provision of recreation programs for Canadians. Recreation programs for Natives rest with three departments - Indian and Northern Affairs, Secretary of State and Fitness and Amateur Sport. There are, however, significant differences in the design of the three programs which, unfortunately, have not always been clearly reflected in their administration. Indian and Northern Affairs makes a per capita contributions to Indian bands to be used for any purpose related to recreation. Secretary of State supports cultural recreational activities. Fitness and Amateur Sport limits its mandate to sport and physical recreation and makes contributions to support administration and leadership development. Through cooperation or joint management, these three programs could complement each other.

In the past, funds for the three Native recreation programs have not always been used for the purpose intended. Funds from Fitness and Amateur Sport, on the one hand, have been used by Indian groups for cultural recreation and funds from Secretary of State, on the other, for physical recreation. To a large extent these past occurrences have been due to a lack of clearly defined goals and objectives for the programs. The program review in 1977 stated very clearly the goal of the Fitness and Amateur Sport Native Recreation Program:

"To provide assistance to organizations of Native people in the area of sports and (physical) recreation with the object of broadening participation, including youth, senior citizens and women; increasing the quality and diversity of opportunities, and raising the level of performance to the point where Native people will be able to fully participate in competitions based in Native culture and heritage as well as broader competitive events with other Canadians should that be their choice."



## OPTIONS

Un certain nombre d'options sont exposées ci-dessous. Les principales options s'articulent autour d'un transfert de responsabilités administratives pour les trois programmes de loisirs pour les autochtones qui sont gérés par le gouvernement fédéral.

### Première option - Annuler le programme de Condition physique et Sport amateur

En adoptant cette mesure, on économiserait \$1,092,000 et on réduirait immédiatement tout chevauchement réel ou apparent entre ces programmes du gouvernement fédéral. Ce dernier donnerait clairement l'impression de diminuer son intervention dans les affaires des autochtones.

Il y aurait beaucoup d'inconvénients à annuler ce programme. Les autochtones protesteraient haut et fort. Il s'ensuivrait immédiatement que près d'une centaine de dirigeants de ces collectivités et leur personnel de soutien à travers le pays perdraient leur emploi puisqu'on ne voit pas au premier abord d'autres sources de financement pour ces postes. Du point de vue de l'organisation, les autochtones ne sont pas encore prêts à gérer eux-mêmes sans aide des programmes d'activités sportives et récréatives. En réduisant ainsi les facilités d'accès aux sports et aux loisirs, on augmenterait probablement leurs problèmes sociaux.

Deuxième option - Poursuivre le programme en réaménageant les responsabilités face aux trois programmes de loisirs destinés aux autochtones. Il existe plusieurs façons de répartir la gestion entre les ministères concernés. Voici trois façons de procéder parmi les plus réalisables.

- a) Laisser le programme à Condition physique et Sport amateur avec un financement accru et une augmentation des années-personnes et veiller à ce que les trois ministères coordonnent mieux leurs programmes de loisirs.

L'avantage le plus évident de cette option, c'est que l'expérience acquise par Condition physique et Sport amateur serait mise à la disposition des groupes autochtones et servirait à orienter l'évolution du programme. On pourrait maintenir les relations qui existent actuellement avec les organisations sportives autochtones et conserver les méthodes de gestion administratives et financières qu'elles comprennent et acceptent maintenant. Un des grands désavantages est le mécontentement qui existe au sujet des modalités et conditions actuelles des contributions de Condition physique et Sport amateur, qui devront être changées si l'on veut que le programme réponde aux besoins de la communauté autochtone.

L'inconvénient c'est que les mécanismes de coordination qui existent entre les trois ministères peuvent se rompre comme ce fut le cas dans le passé. Cette situation perpétuerait une inefficacité inévitable si les trois ministères oeuvrent chacun de leur côté.

- b) Redistribuer la section du Programme de loisirs destinés aux autochtones qui correspond aux Indiens inscrits et aux Inuit, au ministère des Affaires indiennes et du Nord, et celle qui concerne les Indiens non inscrits et les Métis au Secrétariat d'État.

Cette option aurait l'avantage de combiner les ressources de chaque ministère et de permettre l'élaboration d'un programme plus complet. Les Indiens n'auraient affaire qu'à un seul organisme fédéral pour obtenir de l'aide dans la gestion des sports et



## ALTERNATIVES

A number of alternative courses of action are offered below. The key options revolve around changing the administrative responsibility for all three Native recreation programs managed by the federal government.

### Option One - Cancel the Fitness and Amateur Sport Program.

The result of taking this course of action would be the saving of \$1,092,000 and the immediate reduction in any real or apparent overlap between federal native recreation programs. The federal government would be clearly seen to be reducing its role in the affairs of Native people.

The disadvantages of cancelling the program are many. The Native people's reaction would be loud and vociferous. The most immediate consequence would be that close to one hundred community leaders and their support staff across the country would lose their jobs since no other source of funding for these positions is readily apparent. The Native people are not organizationally ready to manage sport and recreation programs themselves without assistance. The resulting reduction in recreation and sport opportunities would likely increase Native social problems.

Option Two - Continue the program with a realignment of responsibility for the three Native Recreation Programs. There are a number of ways in which the management responsibility can be assigned between the departments involved, three of the most feasible are offered below.

- a) Continue the program with Fitness and Amateur Sport with augmented funds and person years and ensure a better coordination of the recreation programs of the three departments.

The clearest advantage of this option is that the sport and recreation expertise of Fitness and Amateur Sport will be available to Native groups to help guide the future development of the program. The existing relations with Native sport organizations will be maintained and the financial and administrative procedures now accepted and understood by Native organizations will continue. One major drawback is the dissatisfaction with the present terms and conditions for contributions within Fitness and Amateur Sport which will have to be changed if the program is to respond to the needs of the Native community.

The disadvantage is that any coordination mechanism between the three departments may break down as it has in the past. This would continue the inefficiency inherent in three departments working independently.

- b) Reassign the portion of the Native Recreation Program for Status Indians and Inuit to the Department of Indian and Northern Affairs and the portion for Non-Status Indians and Métis to Secretary of State.

The advantage of this option is that the resources of each department can be combined and a more comprehensive program developed. The Indian people would deal only with one federal agency for assistance in recreation and sport management and the Non-Status Indians and Métis would deal with another single department. This arrangement would permit the differing views of sport and recreation held by each group to be catered to by those departments most familiar with their social and cultural aspects.



des loisirs tandis que les Indiens non inscrits et les Métis s'adresseraient à un autre seulement. Grâce à cet arrangement, les divergences de vues de chaque groupe sur les sports et les loisirs pourraient être prises en considération par le ministère le plus au courant de leurs traits socio-culturels.

Suivant cette option, le ministère des Affaires indiennes et du Nord pourrait fournir à la fois les ressources administratives et une contribution per capita. On pourrait allouer des fonds pour des installations sportives et récréatives à même le budget d'allocation pour les améliorations communautaires. L'intégration des deux sources de financement au niveau local pourrait avoir des répercussions marquantes. En outre, les bureaux régionaux du ministère des Affaires indiennes et du Nord pourraient entretenir des relations directes avec les organisations des bandes.

Si le ministère du Secrétariat d'État se chargeait de fournir tous les fonds destinés aux loisirs aux Indiens inscrits et aux Métis, il n'y aurait plus lieu d'établir une distinction artificielle entre les loisirs sportifs et les loisirs culturels. Les programmes récréatifs mis sur pied correspondraient alors aux besoins des organisations autochtones.

Cette option présenterait l'inconvénient suivant, à savoir qu'on pourrait perdre de vue l'objectif de Condition physique et Sport amateur qui est de promouvoir les sports et les facilités d'accès aux loisirs physiques, alors que le ministère des Affaires indiennes et du Nord ou du Secrétariat d'État ne s'en font pas une priorité. Pour atteindre cet objectif, ils devraient acquérir de l'expérience dans un nouveau domaine.

- c) Rendre au ministère des Affaires indiennes et du Nord la responsabilité des activités récréatives et sportives destinées aux Indiens inscrits. Condition physique et Sport amateur conserverait la responsabilité d'un groupe de Canadiens particulièrement défavorisés, soit les Indiens non inscrits et les Métis.

On a déjà exposé ci-dessus les avantages que comporterait cette option en ce qui a trait aux Indiens inscrits. Quant aux Indiens non inscrits et aux Métis, il y aurait avantage à voir se poursuivre le programme actuel qui permettrait aux Métis et aux Indiens d'accéder plus rapidement aux sports et aux loisirs. Il serait beaucoup plus facile d'établir et d'assurer la coordination des programmes entre le Secrétariat d'État et Condition physique et Sport amateur qu'au sein d'un comité tripartite avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord.

Les inconvénients de cette option résident principalement dans le fait que le ministère des Affaires indiennes et du Nord s'est engagé à favoriser aux Indiens inscrits l'accès aux sports et aux loisirs. Le Conseil sportif national des Indiens qui a été mis sur pied récemment a l'intention de demander une contribution annuelle afin d'assurer la rémunération d'un directeur administratif et d'assurer des dépenses administratives. On se sait pas si ce conseil pourrait continuer d'exister sous l'égide du ministère des Affaires indiennes et du Nord.

Troisième option - Attribuer les ressources actuellement confiées à Condition physique et Sport amateur pour le Programme d'activités sportives et récréatives pour les autochtones directement aux organismes autochtones. A l'échelon local, les bandes tireraient leurs moyens financiers des organismes parents: les Indiens inscrits de la Fraternité nationale des Indiens, les Indiens non inscrits et les Métis du Conseil canadien des autochtones (sauf trois exceptions) et les Inuit du Inuit Tapirisat Canada.



Under this option the Department of Indian and Northern Affairs could provide both administrative resources and a per capita contribution. Funds for sport and recreation facilities could be provided from community improvement capital allocations. The integration of the two sources of funds at the local level could have a powerful impact. In addition, the regional offices of DINA could relate directly to Band organizations.

With the provision of all recreation funds for Non-Status Indians, and Métis from the Department of Secretary of State, the artificial distinction between physical recreation and cultural recreation would not need to be made. Thus, the recreation programs established would be consistent with the needs of the Native organizations.

The disadvantage of this alternative is that the objective of Fitness and Amateur Sport to promote sport and opportunities for physical recreation could be lost because this objective is not presently a priority of DINA or Secretary of State. To meet this objective both would be required to establish expertise in a new area.

- c) Reassign responsibility for Status Indian Sport and Recreation to Department of Indian and Northern Affairs. The responsibility for one particular disadvantaged group of Canadians, the Non-Status Indians, and Métis would remain with Fitness and Amateur Sport.

The advantages of this alternative with respect to Status Indians has been described above. For Non-Status Indians and Métis the advantages are that the present program to accelerate the development of sport and physical recreation opportunities for Métis/Non-Status Indians could continue. Coordination of the programs of Secretary of State and Fitness and Amateur Sport would be much easier to establish and maintain than a tripartite committee involving the Department of Indian and Northern Affairs.

The disadvantages of this option relate primarily to the commitment of the Department of Indian and Northern Affairs to the development of sport and recreation opportunities for Status-Indians. The recently formed National Indian Sport Council plans to request an annual contribution to support the salary of an executive director and administrative expenses. Uncertainty exists as to whether this Council could continue under the aegis of DINA.

Option Three - Allocate the resources presently given to Fitness and Amateur Sport for the Native Sport and Recreation Program directly to national Native organizations. At the local level bands would obtain resources from their parent bodies: Status-Indians from the National Indian Brotherhood, Non-Status and Métis from the Native Council of Canada (with three exceptions) and the Inuit from the Inuit Tapirisat Canada.

The advantage of this alternative is that the needs of a particular Native community are better understood by the Native organizations themselves and wiser decisions are potentially made with respect to the allocation of the monies. Actually this alternative is a long term goal of Fitness and Amateur Sport, which is working to establish National Sport and Recreation Councils that can gradually take on responsibilities similar to National Sport Governing Bodies.



L'avantage de cette option, c'est que les besoins de telle collectivité autochtone sont mieux compris par les organismes autochtones eux-mêmes qui peuvent alors prendre des décisions plus sages quant à la répartition des fonds. Condition physique et Sport amateur poursuit cet objectif à long terme et s'efforce de créer des conseils sportifs et récréatifs nationaux qui pourront assumer graduellement des responsabilités semblables à celles des organismes qui régissent le sport national.

À l'heure actuelle, cette option présente de nombreux inconvénients. Condition physique et Sport amateur juge que les organismes autochtones ne sont pas encore prêts à assumer toute la responsabilité du programme. Sans une méthode stable d'opération de la part des Conseils autochtones, les fonds versés serviraient à financer divers objectifs socio-culturels. En outre, les autochtones pourraient exercer diverses pressions politiques quant à l'usage des fonds, d'où une répartition inéquitable entre les collectivités.

Quatrième option - Fournir les ressources directement aux provinces et aux territoires qui poursuivraient le programme entrepris par Condition physique et Sport amateur.

Cette solution éliminerait le double emploi entre les programmes fédéraux et provinciaux dans le domaine des sports et des loisirs. Les ressources pourraient être gérées de façon à répondre davantage aux besoins des autochtones étant donné la proximité avec les bénéficiaires. On s'attendrait à ce que les athlètes autochtones s'engagent davantage dans les activités sportives et récréatives provinciales et que les autochtones puissent ainsi profiter mieux des installations subventionnées par la province.

Par contre, les autochtones y voient comme inconvénient que l'intégration à ces programmes provinciaux pourrait à la longue altérer les objectifs qu'ils se sont fixés en matière de sports et de loisirs. Dans certaines régions, ils sont encore réticents à collaborer avec les autorités provinciales. Certaines collectivités autochtones pourraient donc être exclues du Programme d'activités sportives et récréatives. De plus, cette option irait à l'encontre de la politique fédérale qui est de ne pas conclure de nouvelles ententes fédérales-provinciales dans des régions données.

Chacune des options susmentionnées exigera un quelconque mécanisme de coordination entre les trois ministères. Même si on retire à Condition physique et Sport amateur la responsabilité de gérer le Programme d'activités sportives et récréatives pour les autochtones, il faut trouver un moyen de faire appel à son expérience en matière de planification des programmes. Un Comité interministériel constitue le mécanisme de coordination le plus fréquemment employé. Mais compte tenu de l'expérience acquise, le Conseil du Trésor atteindrait le maximum d'efficacité en exigeant de chaque ministère qu'il effectue une révision approfondie de ses prévisions budgétaires des programmes en matière de sports et de loisirs destinés aux autochtones. Ou encore, il pourrait demander aux trois ministères de présenter conjointement leurs plans de programmes.

Le meilleur mécanisme de coordination pourra être déterminé une fois que le Cabinet aura choisi l'option qu'il désire.

CONSIDÉRATIONS FINANCIÈRES

Il en coûterait \$1,092,000 en 1980-1981 pour poursuivre sous sa forme actuelle le Programme d'activités sportives et récréatives pour les autochtones. Mais si le Cabinet décidait de poursuivre ce programme, des pressions considérables s'exerceront en vue d'augmenter les contributions aux groupes autochtones pour l'année financière 1981-82. Le programme a été réduit de 30 p. cent il y a deux ans et n'a pas reçu depuis d'indexation en fonction du coût de la vie. D'après les Indiens, les conditions qui régissent



The disadvantages of this alternative at the present time are many. The Native organizations, in the opinion of Fitness and Amateur Sport, are not yet ready to take full responsibility for the program. Without a stable *modus operandi* by the National Native Sport Councils the monies could be used to support a *mélange* of social-cultural goals. In addition, the use of the funds could be exposed to Native political pressure which might result in an inequitable distribution of resources to Native communities.

Option Four - Provide resources directly to the provinces and territories to continue the program initiated by Fitness and Amateur Sport.

This alternative would lead to the elimination of any duplication of federal and provincial programs in sport and recreation. The management of the resources could be more responsive to the needs of Natives because of the closer proximity to the actual recipients of the funds. It could be expected that there would be great involvement by Native athletes in provincial sport and recreation activities and that Native people would have greater access to provincially funded facilities.

The disadvantages, from the Native people's point of view, are that the integration with provincial sports and recreation programs may lead to an erosion of the specific objectives of Native sport and recreation. There are still some areas where Native people are reluctant to participate with provincial authorities. As a consequence some of the Native communities could be excluded from the Sport and Recreation Program. In addition, this alternative would conflict with federal policy not to enter into further federal/provincial agreements in specific areas.

Each of the above options will require some form of coordination mechanism between the three departments. Even if the responsibility for the administration of the Native Sport and Recreation Program is moved away from Fitness and Amateur Sport, a means should be established to involve the expertise of Fitness and Amateur Sport in program planning. The most frequently used mechanism of coordination is an interdepartmental committee. However, in view of past experience, perhaps the most effective mechanism would be for Treasury Board to require a thorough review by each department of the program forecasts relating to Native sport and recreation. Or further, it could request that the program plans for the three departments be submitted jointly.

The precise mechanism of coordination is best chosen after the selection of the desired option by cabinet.

FINANCIAL CONSIDERATIONS

The cost of continuing the Native Sport and Recreation Program at its present level would be \$1,092,000 for 1980-81. However, if Cabinet were to reaffirm its support for the Native Sport and Recreation Program, considerable pressure will be received to augment the contributions to Native groups for the 1981-82 fiscal year. The program received a 30% cut two years ago and no cost of living increases have been provided since. The present terms and conditions governing contributions to the Native Program place are, in the opinion of the Indians, too severe a restriction on such expenditures as travel and accommodation. The terms and conditions are the same as those for National Sport Governing Bodies and will require some adjustment to take into account the geography of Native Communities. Travel and Accommodation in the north is a significant portion of the budget.



actuellement les contributions versées au programme des autochtones imposent une restriction trop sévère sur des dépenses telles que les déplacements et l'hébergement. Ils sont soumis aux mêmes conditions que les organismes nationaux directeurs de sports et beaucoup réclament que celles-ci soient modifiées pour répondre aux besoins géographiques particuliers des communautés autochtones. Les déplacements et l'hébergement dans le Nord représentent une importante partie du budget du programme.

Si l'on décidait de transférer la responsabilité du programme, il faudrait assumer certains coûts occasionnés par la mise sur pied des nouveaux systèmes financiers nécessaires à la gestion des contributions.

#### RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

Condition physique et Sport amateur n'appuie habituellement que les organismes nationaux responsables des sports et des loisirs. Le Programme d'activités sportives et récréatives pour les autochtones, étant un programme d'incitation, faisait exception à la règle. On a subventionné directement les organismes provinciaux responsables puisqu'il n'existe aucune organisation nationale. Cette façon de procéder va à l'encontre du principe de la suprématie provinciale généralement accepté dans le domaine des loisirs, et a occasionné certaines difficultés au niveau de la coordination avec les provinces en ce qui a trait à l'aide apportée à la population autochtone.

Les provinces encouragent elles-mêmes, à des degrés divers, les activités sportives et récréatives des autochtones. On essaie, si possible, d'empêcher le chevauchement ou le double emploi des services. Mais il n'existe toutefois aucun processus de consultation avec les provinces en ce qui a trait aux sports et aux loisirs destinés aux autochtones. De plus, il n'existe pas à l'intérieur de ce programme, un nombre suffisant d'années/personne pour assurer une consultation adéquate. Cette situation a créé certaines difficultés bien que les provinces ne désirent pas s'engager dans ce domaine pour l'instant.

#### CONSULTATIONS INTERMINISTÉRIELLES

Des discussions ont eu lieu avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord et le ministère du Secrétariat d'État, avant la présentation de ce document au Cabinet.

La caisse de développement social et culturel de la Direction des citoyens autochtones du Secrétariat d'État n'a participé que de façon périphérique au Programme de sports et de récréation pour les autochtones, en accordant un appui financier au côté culturel des Jeux de l'Arctique (Yukon) et des Jeux nordiques (T.N.-O.). Bien qu'ils soient en réalité des activités sportives, les événements culturels de ces jeux sont d'une nature telle que le ministère continuera probablement son appui à l'avenir, une fois que la demande de Condition physique et Sport amateur aura été approuvée. Les fonctionnaires du ministère estiment que le partage des responsabilités du Programme de sport et de récréation pour les autochtones entre le Secrétariat d'État (pour les Métis et les Indiens non-inscrits) et le ministère des Affaires indiennes et du Nord (pour les Indiens inscrits et les Inuit) constituerait un obstacle sérieux à la bonne marche du programme et nuirait à la population autochtone, compte tenu du manque actuel d'expertise et de ressources dans le domaine des sports et de la récréation au Secrétariat d'État.

Les sports et la récréation ne sont pas une des priorités du Secrétariat d'État. Il ne serait pas réaliste de s'attendre que ce domaine en devienne une, compte tenu du mandat général du Secrétariat d'État. Les fonctionnaires du ministère estiment que l'adoption de la Deuxième option, c'est-à-dire le maintien du Programme par Condition physique et Sport amateur avec la coordination interministérielle appropriée, est la plus avantageuse. Les avantages que présente l'accès des autochtones à l'expertise de Condition physique et Sport amateur dans le domaine du sport et de la récréation et la poursuite de la liaison positive entre Condition physique et Sport amateur et les organismes autochtones contrebalancent les difficultés reliées à la coordination interministérielle.



If the decision is to change the focus of responsibility for the program some costs would be incurred in establishing new financial systems necessary to manage the contribution.

#### FEDERAL/PROVINCIAL RELATIONS CONSIDERATIONS

Traditionally, Fitness and Amateur Sport has provided support only to national organizations responsible for sport and recreation. The Native Sport and Recreation Program as a developmental program has been an exception to this policy. Support has been provided directly to the responsible provincial organizations since no national organization existed. This conflicts with the generally held view of provincial supremacy in the recreation field and has caused some difficulty with the coordination of provincial support to the Native population.

The provinces themselves do support, to varying degrees, Native Sport and Recreation. Where possible, efforts are made to prevent overlap or duplication of services. Nevertheless, no organized process of consultation with the provinces exists with respect to Native Sport and Recreation and insufficient person-years are available to the program to engage adequate consultation. This has created some difficulties although there is no strong desire by the provinces to move into the field of Native Sport and Recreation at the present time.

#### INTERDEPARTMENTAL CONSULTATIONS

Discussions have been held with the Department of Indian and Northern Affairs and the Department of the Secretary of State prior to the submission of this Document to Cabinet.

The social and cultural development fund of the Native Citizens Directorate in Secretary of State has been only peripherally involved in Native Sports and Recreation through the provision of some financial support to the cultural aspects of the Arctic Games (Yukon) and the Northern Games (NWT). While primarily a sports activity, the cultural events of the Games are such that the department is likely to continue similar support in future, once the application has been approved by Fitness and Amateur Sport. It is the view of the departmental officials that the division of responsibility for the Native Sport and Recreation program between Secretary of State (for Métis and Non-Status) and DINA (for Status Indians and Inuit) would cause serious disruption in the program and a disservice to the Native population in view of the current lack of expertise and resources in the field of sports and recreation in Secretary of State.

Sports and physical recreation are not a priority of the Department of Secretary of State. It would be unrealistic to expect that it would become one given the general mandate of the Secretary of State. It is the view of departmental officials that the adoption of option 2(a) i.e. the retention of the program by Fitness and Amateur Sport with appropriate inter-departmental coordination is the most advantageous. The advantages of native access to the sport and recreation expertise of FAS and continuation of the positive working relationship between FAS and the Native Organizations would appear to far outweigh the difficulties associated with inter-departmental coordination.

The officials of the Department of Indian and Northern Affairs hold similar views to Secretary of State and feel that the program should remain with Fitness and Amateur Sport. Because of the decentralized nature of the DINA program, five to ten additional person-years would be required along with development of organizational, administrative and another support systems to maintain the activities at adequate level.



Les fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord sont du même avis que ceux du Secrétariat d'État et ils estiment que le programme devrait demeurer la responsabilité de Condition physique et Sport amateur. En raison de la nature décentralisée du programme des Affaires indiennes et du Nord, il faudrait de cinq à dix années-personnes additionnelles, de même que le développement de systèmes d'organisation, d'administration et autres pour assurer le maintien des activités au niveau désiré.

Le jeudi 17 juillet 1980, le Comité des sous-ministres sur les affaires sociales des autochtones a passé en revue et discuté le Mémoire au cabinet et il a fait les recommandations suivantes.

1. Que le Programme de sport et de loisirs pour les autochtones ne soit pas divisé entre le Secrétariat d'État et le ministère des Affaires indiennes et du Nord, étant donné qu'ils ne possèdent pas l'expertise nécessaire dans le domaine des sports et des loisirs.
2. Que si l'on décide de mettre fin au Programme, le retrait soit effectué graduellement sur une période de temps raisonnable. Le Conseil du Trésor a fait une recommandation semblable, soit que CPSA retire le Programme sur une période d'un à deux ans.
3. Que Condition physique et Sport amateur ne continue à offrir le Programme que si il est élargi et qu'on lui permet de prendre de l'ampleur au taux normal. Si cette recommandation était adoptée, il faudrait augmenter le nombre d'années-personnes ainsi que les prévisions budgétaires annuelles afin de garder le pas avec prévisions budgétaires de l'année financière 1981-1982 si le Programme est retenu par CPSA.

#### INFORMATION PUBLIQUE

Il est prévu qu'un communiqué de presse annoncera la décision prise sur ce document.

#### RÉCAPITULATION

Le présent document de travail avait pour objet de déterminer si les avantages issus du Programme d'activités sportives et récréatives pour les autochtones justifiait de le poursuivre pour une durée indéfinie. Si tel est le cas, il faut décider quel ministère devra assumer la responsabilité permanente de ce programme. Trois ministères, soit les Affaires indiennes et du Nord, le Secrétariat d'État et Condition physique et Sport amateur oeuvrent déjà dans le domaine des loisirs destinés aux autochtones. Des options sont offertes en vue de réaménager ces programmes sous une autorité ministérielle, ce qui nécessitera l'instauration d'un mécanisme de coordination efficace entre les trois ministères.

---

Gerald A. Regan  
Ministre responsable de la  
Condition physique et du Sport  
amateur

On Thursday July 17, 1980, the Cabinet Memorandum was reviewed and discussed by the Social Native Affairs Deputies Committee (SNAD) and they made the following recommendations.

1. That the Native Sport and Recreation Program not be split between Secretary of State and the Department of Indian and Northern Affairs as they do not have a sport and recreation competence.
2. That should the program be cancelled it be gradually phased out over a suitable period. Treasury Board has made a similar recommendation that FAS phase out of the program over a one or two year period.
3. That Fitness and Amateur Sport only continue to administer the program, if it were strengthened and allowed to grow at a normal rate. If this plan were to be accepted the acquisition of additional person years would be required and an increase in the Annual budget in order to keep up with the cost of inflation. If the program remains with FAS an increase of \$520,000 is being requested in the 1981-82 main estimates.

#### PUBLIC INFORMATION CONSIDERATIONS

A press release of the decision based on this discussion paper will be prepared.

#### RECAPITULATION

The key issue presented in this discussion paper is whether the benefits of the Native Sport and Recreation Program warrant continuation of the program into the indefinite future. If the program is to be continued a decision must be made as to which department should have continuing responsibility for the program. Three departments - Indian and Northern Affairs, Secretary of State and Fitness and Amateur Sport - have involvement in the field of Native recreation. Options are presented to combine the programs in some manner under one departmental roof which will require the establishment of an effective coordination mechanism between the three departments.

---

Gerald A. Regan  
Minister responsible for  
Fitness and Amateur Sport



## CONTRIBUTIONS AU PROGRAMME DES AUTOCHTONES 1979-1981

	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81
Administration	1,196,622	1,267,858	936,320	851,000
Projets	291,755	353,922	255,680	241,000
TOTAL	1,488,057	1,591,690	1,192,000	1,092,000

Administration: Traitements des coordonnateurs des loisirs provinciaux, personnel régional, secrétaires et administration des bureaux.

Contributions aux projets: Coûts des ateliers d'animation, séances de perfectionnement et compétitions sportives.

## APERÇU HISTORIQUE DE LA DISTRIBUTION DES FONDS ENTRE LES INDIENS INSCRITS ET LES INDIENS NON-INSCRITS ET LES MÉTIS

ANNÉE	1970-71	1971-72	1972-73	1973-74	1974-75
TOTAL	73,725	253,108	331,754	834,841	999,738
INSCRITS	65,000	253,108	328,254	709,841	721,738
NON-INSCRITS	8,725	-	3,500	125,000	278,000

ANNÉE	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80
TOTAL	1,248,360	1,480,000	1,488,057	1,591,690	1,192,000
INSCRITS	910,500	920,000	982,610	932,416	631,698
NON-INSCRITS	337,860	560,447	505,447	659,274	560,302

NATIVE PROGRAM CONTRIBUTIONS 1979-1981

	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81
Administration	1,196,622	1,267,858	936,320	851,000
Projects	291,755	353,922	255,680	241,000
TOTAL	1,488,057	1,591,690	1,192,000	1,092,000

Administration Includes - Salaries for Provincial Recreation Coordinators, Field Staff, Secretaries, and Office Administration.

Project Contributions - Cover the costs of Leadership Workshops, Clinics and Sport Competitions.

HISTORICAL REVIEW OF THE ALLOCATION OF RESOURCES  
BETWEEN STATUS INDIANS AND NON-STATUS/MÉTIS

YEAR	1970-71	1971-72	1972-73	1973-74	1974-75
TOTAL	73,725	253,108	331,754	834,841	999,738
STATUS	65,000	253,108	328,254	709,841	721,738
NON-STATUS	8,725	-	3,500	125,000	278,000

YEAR	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80
TOTAL	1,248,360	1,480,000	1,488,057	1,591,690	1,192,000
STATUS	910,500	920,000	982,610	932,416	631,698
NON-STATUS	337,860	560,447	505,447	659,274	560,302



CONSULTATIONS AVEC LES  
MÉTIS ET LES INDIENS NON INSCRITS

Les associations de Métis et d'Indiens non inscrits ont été invités à présenter leurs vues et recommandations sur ce document de travail du cabinet.

Les associations conviennent que le programme doit se poursuivre, étant donné que les autochtones sentent le besoin de participer à de véritables activités de loisirs, surtout dans le domaine du sport et de la récréation.

Les associations ont manifesté leur appui aux trois propositions suivantes:

- a) Que le programme continue d'être la responsabilité de Condition physique et Sport amateur, étant donné qu'il offre aux associations l'occasion d'obtenir des conseils experts sur les programmes de sport et de récréation, par le biais des services de consultation de Condition physique et Sport amateur.
- b) Qu'on donne au programme un status permanent comme c'est le cas pour le programme de Condition physique et Sport amateur à l'adresse des organismes nationaux directeurs de sport et de récréation. On éviterait ainsi le besoin de s'adresser chaque année au Conseil du Trésor pour demander l'autorisation de dépenser de l'argent pour le programme. Les associations de Métis et d'Indiens non inscrits pourraient ainsi mieux planifier leurs activités, ayant l'assurance d'un programme permanent.
- c) Que les conditions, modalités et directives des Programmes de sport et de récréation pour les autochtones soient révisées et mises à jour afin de satisfaire aux besoins spéciaux des communautés autochtones, dans les domaines de l'appui et de l'aide administrative pour les programmes de formation en leadership.

CONSULTATION WITH THE INDIAN  
AND NATIVE SPORT ASSOCIATIONS

MÉTIS AND NON-STATUS INDIAN CONSULTATION

The Métis and Non-Status Indian Associations were invited to give their views and recommendations on this Cabinet Discussion Paper.

The Associations agree that the program should be continued as there is a dire need for Native people to have the opportunity to be involved in meaningful leisure time activities, especially in the area of sport and recreation.

The Associations support the following three points which are listed below:

- a) That the program remain with and be the responsibility of Fitness and Amateur Sport as it allows Associations to seek expertise advice on sport and recreation programs through the consulting services offered by FAS.
- b) That the program be given permanent status similar to the FAS program for National Sport Governing Bodies and Recreation Associations. This would eliminate the need to go to Treasury Board from year to year to seek permission to spend money on the program. It would also allow Métis and Non-Status Indian Associations to better plan with the assurance of a continuing ongoing program.
- c) That the Terms, Conditions and Guidelines for Native Sport and Recreation Programs be revised and up dated to meet the special needs of Native people communities in the areas of administrative support and assistance for leadership training projects.



CONSULTATION AVEC LES ASSOCIATIONS  
SPORTIVES INDIENNES ET AUTOCHTONES

CONSULTATION AVEC LE CONSEIL NATIONAL INDIEN SUR LE  
SPORT

Participation du Conseil national indien pour les sports en ce qui a trait au document de travail sur le Programme de sport et de loisirs pour les autochtones.

Le Conseil national indien pour les sports recommande que le Programme de sport et de loisirs pour les Indiens soit poursuivi de façon permanente pour parer à l'incertitude financière et monétaire de ce programme communautaire essentiel.

Nous estimons que le Conseil national indien pour les sports doit se voir confier la responsabilité finale du programme dans un avenir rapproché. Nous sommes cependant d'avis que Condition physique et Sport amateur doit continuer à administrer le programme dans l'intervalle, jusqu'à ce qu'une approche concertée soit adoptée entre les ministères gouvernementaux ayant des responsabilités envers les Indiens et le CNIS.

Même si CPSA continuera pendant un certain temps d'assurer les procédures administratives et financières, nous recommandons qu'une fasse une étude complètes des modalités et conditions des contributions. Il faut comprendre qu'au fure et à mesure que les besoins de la collectivité indienne seront mieux compris par les résidants eux-mêmes, la responsabilité de l'administration des ressources sera confiée au CNIS.

Enfin, il faudra que Condition physique et Sport amateur et le CNIS établissent un échéancier pour le transfert des responsabilités du Programme de sport et de loisirs pour les Indiens au Canada.

Avec l'expression de mes meilleurs sentiments.

Patrick Madahbee  
Président  
Conseil national indien pour les sports  
Toronto (Ontario)

Condition physique et Sport  
amateur a reçu le message  
ci-dessus par telex du Conseil  
nationa indien pour les sports  
le 17 juillet 1980.

CONSULTATION WITH THE INDIAN  
AND NATIVE SPORT ASSOCIATIONS

NATIONAL INDIAN SPORT COUNCIL CONSULTATION

National Indian Sport Council Input regarding Cabinet Discussion Paper on the Native Sport and Recreation Program.

The National Indian Sports Council recommends that the Indian Sports and Recreation program be continued on a permanent basis to alleviate the fiscal and monetary uncertainty of this essential community program.

It is our contention that the National Indian Sports Council must, in the near future, assume final responsibility for the direction of the program. However, in the interim, we believe the program should remain with FAS, during which time a co-ordinated approach should be adopted between those government departments with Indian responsibilities and the NISC.

While FAS will, for a time, continue with financial and administrative procedures we recommend that a complete review of the Terms and Conditions for contributions be undertaken. It must be understood that, as the needs of the Indian Community are better understood by the residents themselves, the mandate and the direction of the allocation of resources should remain the responsibility of the NISC.

Finally, a definite timetable must be arrived at between FAS and the NISC as to the transmission of the responsibilities for the Indian Sports and Recreation Program in Canada.

Respectfully

Patrick Madahbee  
Chairman  
National Indian Sports Council  
Toronto, Ontario

Fitness and Amateur Sport  
received the above text by telex  
from the National Indian Sport  
Council on July 17, 1980.







